أزمة الفقر وإستراتيجيات مواجهتها من خلال تنمية الإعانات:
بحث تطبيقي في قسم رعاية المرأة في ديالى للفترة (2015-2017)

م. فيصل سرحان عبود العزاوي
كلية الادارة والاقتصاد
جامعة ديالى
fsalazawi.72@gmail.com

م. عامر رشيد عنيد
كلية الادارة والاقتصاد
جامعة ديالى
Ameralmasoodi11@gmail.com

م. وهاب سالم محمد
كلية الادارة والاقتصاد
جامعة ديالى

ISSN 2709-6475 DOI: https://dx.doi.org/10.37940/BEJAR.2021.S.40

تأريخ استلام البحث 2021/5/16 **تأريخ قبول النشر 2021/7/26**

المستخلص

لقد أولت المنظمات والمؤسسات الرسمية المحلية والدولية كالأمم المتحدة والبنك الدولي وغيرها اهتماماً كبيراً لظاهرة الفقر، وقدمت العديد من النصح والاستشارات والدعم لمختلف برامج التنمية التي تهدف إلى معالجة الفقر والحد منه في مختلف دول العالم. لقد تظافرت عوامل عديدة لمشكلة الفقر في العراق منها اقتصادية واجتماعية وسياسية كالحروب والعقوبات الاقتصادية والتخلف في بعض القطاعات الإنتاجية. فقد تناول المبحث الأول من البحث مفهوم وأنواع الفقر والآثار الناتجة عنه وأسبابه والمبحث الثاني تناول دور الإعانات وتقييم تلك الإعانات في معالجة الفقر في العراق، وأما المبحث الثالث فقد جاء بمجموعة من الاستنتاجات والتوصياتمن أهمها أسباب الفقر والعوامل المساهمة في نشأته هي عوامل عديدة، كالانخفاض في معدلات النمو الاقتصادي ومستويات الدخول، والعقوبات الاقتصادية والحروب، على الرغم من تعدد توجهات وبرامج إعانات معالجة الفقر، إلا أنها لم تعالج الاسباب الحقيقية.

الكلمات الافتتاحية: الفقر، برنامج الإعانات.

مجلة اقتصاديات الأعمال
العدد (خاص- ج2) أيلول / 2021
الصفحات: 261-275

The poverty crisis and strategies to confront it through the development of subsidies: Applied research in the Women's Welfare Department in Diyala for the period (2015-2017)

Abstract

Such as the United Nations, the World Bank and others, have paid great attention to the phenomenon of poverty And provided many advice, consultation and support for various development programs aimed at addressing and reducing poverty in different countries of the world There have been many factors for the problem of poverty in Iraq, including economic, social and political wars, economic sanctions and underdevelopment in some productive sectors. The first part of the research dealt with the concept and types of poverty, the effects of it and its causes,The second topic dealt with the role of subsidies and evaluation of these subsidies in dealing with poverty in Iraq. The third topic came with a set of conclusions and recommendations, including: One of the main causes of poverty and the factors contributing to its growth are several factors, such as the low rates of economic growth and incomes, Economic sanctions and wars Despite the multiple orientations and programs of subsidies to address poverty, But it did not address the real causes.

Key Words: poverty crisis, subsidy program.

المقدمة:

شهدت ظاهرة الفقر محط اهتمام عالمي في وقتنا الحاضر، وهذا الإهتمام لم يكن وليد لحظة زمنية قصيرة وإنما مر بفترات زمنية طويلة نتيجة للاتساع الذي شهدته الظاهرة وما أحدثته من نتائج على المجتمع والدولة، فقد أصبحت مشكلة تهدد مستقبل الإنسانية. فإن للفقر مفاهيم متعددة، فالفقر يعدّ ظاهرة إجتماعية واقتصادية وسياسية، دفع ذلك إلى احتلاله مكانة مهمة في الدراسات والبرامج بهدف معالجته والتخفيف من آثاره.

وقد ترتب على ذلك جهود نظرية وتطبيقية في مجال قياس الفقر ودراسة أهم محدداته، والتعرف على السبل والطرق للتخفيف من آثاره ومعالجته، فالعراق يمتلك المساحات الزراعية والمياه وثروات طبيعية أخرى مثل النفط والغاز وغيرها، ومع كل ذلك نجد أن الفقر في العراق في ازدياد مستمر من حيث الحدة والانتشار، وذلك يتطلب الرجوع إلى الكيفية التي تم بها توزيع الموارد على المجتمع، لأن ذلك يعطي صورة أكبر في معرفة أسباب انتشار الفقر وزيادة معدلاته. وقد أخذت ظاهرة الفقر تلفت الانتباه في العراق مع مطلع التسعينات وما رافقها من أحداث أثرت نتائجها في الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية، فتدهورت في ظلها الأوضاع الاقتصادية والحياتية بمختلف صورها، بعد توقف عملية التنمية الاقتصادية لاسيما مع فرض الحصار الاقتصادي.

أولاً: منهجية البحث:

1. مشكلة البحث:

تزايدت معدلات الفقر في العراق لاسيما في العقد الأخير منذ القرن العشرين، على الرغم من ظهور بعض السياسات الحكومية لمعالجته. وأصبحت ظاهرة الفقر تشكل خطراً على المجتمع والدولة نتيجة للآثار الكبيرة التي تتركها. وتحتاج إلى تدخل الدولة بأدواتها المختلفة للتأثير في العوامل التي ساهمت في تفاقم تلك الظاهرة.

2. أهمية البحث:

تأتي أهمية الدراسة من أن الفقر يعدّ من المشاكل الخطيرة التي يواجهها المجتمع، لذا ينبغي الحد من آثاره من خلال إعداد وتبني استراتيجيات وطنية حقيقية، كونها لا تنحصر في معالجة مشكلة الفقر فقط وإنما تأثيرها كأداة فاعلة في تنمية امكانيات وطاقات الإنسان وصولاً للنهوض بالمجتمع ككل ليمارس أنشطته الايجابية على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي.

3. هدف البحث:

تهدف الدراسة إلى:

أ. توضيح الأطار المفاهيمي للفقر ومعرفة أهم الأسباب الحقيقية التي ساهمت في إرتفاع معدلاته في العراق.

ب. تحليل وتقييم أهم السياسات الحكومية المتبعة لمعالجة الفقر وإقتراح إستراتيجية وطنية للحد منه.

4. فرضية البحث:

إن تبني استراتيجية وطنية للتخفيف من الفقر في العراق وتحقيق أهدافها بفاعلية من شأنه تحقيق التنمية والتطور للمجتمع العراقي ومن ثم الحد من الفقر وآثاره.

5. عينة البحث:

أ. عينة مكانية: وزارة العمل والشون الإجتماعية / شبكة الحماية الاجتماعية في محافظة ديالى / قسم رعاية المرأة.

ب. عينة زمانية: للفترة من (2015-2017).

6. الأساليب والنماذج المستخدمة في البحث:

يستخدم هذا البحث المنهج الوصفي التحليلي الذي يسمح لنا بدراسة برامج الإعانات في دائرة رعاية المرأة عينة البحث وانعكاسها على معالجة الفقر لغرض التعرف على العلاقة والأثر والتوافق والتكامل فيما بينها والوصول إلى نتائج تثبت حقيقة وجود ربط منطقي فيما بين متغيرات البحث.

7. الصعوبات التي واجهت الباحثون:

قلة المصادر التي تخص البحث، فضلاً عن عدم تعاون الموظفون المختصون في تزويدنا بالبيانات الخاصة بالبحث.

ثانياً: الجانب النظري للبحث:

1. مفهوم وأنواع الفقر والآثار الناتجة عنه وأسبابه:

أ. **مفهوم الفقر:**

الفقر في اللغة ضد الغنى، والفقير على وزن (فعيل) بمعنى فاعل، ويقال: فَقَر يَفقر إذا قلّ ماله، وتقول أغنى الله مفاقره أي وجوه فقره، وسدّ الله مفاقره أي أغناه الله وسد وجوه فقره والفقير معناه المفقور وهو الذي نزعت فقره من ظهره فانقطع صلبه من شدة الفقر، وقد ورد الفقر بمعنى الإعارة فتقول أفقرت فلاناً ناقتي أي أعرتُهُ فقارها ويبقى المعنى الأول الذي هو قلة المال وشحّته هو المعنى المشهور من بين تلك المعاني (اللواح وعنبر، 2008: 317).

ب. **تعريف الفقر:**

عرفت البنك الدولي الفقر بأنه عدم القدرة على الوفاء بتحقيق الحدّ الأدنى من مستوى المعيشة (البنك الدولي، 41:1990). وعرف الفقر بأنه عدم القدرة على تحقيق مستوى معين من المعيشة المادية تمثل الحدّ الأدنى المعقول والمقبول في مجتمع ما من المجتمعات في فترة زمنية معينة، وهذا يركز على مستوى المعيشة القابل للقياس، ويعرفّ بأنه حالة من الحرمان الشديد في العديد من الاحتياجات الأساسية للحياة كما هو الحال في مجال الغذاء والصحة والسكن والتعليم والمياه النقية والصرف الصحي، ويركز هذا التعريف على الأمور المادية والمعنوية (Ali,2004:3).

ج. أنواع الفقر:

ويشكل عام يمكن أن نشير إلى ثلاثة أنواع رئيسة للفقر: (منصور، 210:2007)

أ. **الفقر المدقع:**

وهي الحالة التي يكون فيها الفقراء من الناحية المادية محرومين إلى الحدّ الذي تكون فيه حياتهم على حافة الخطر.

ب. **الفقر المطلق:**

وهو الحالة التي لا يستطيع فيها الفرد التصرف بدخله للوصول إلى إشباع حاجاته الأساسية المتمثلة بالغذاء والسكن والملبس.

ج. **الفقر النسبي:**

يعبر هذا النوع من الفقر عن موقع الفرد أو الأسرة مقارنة مع متوسط الدخل في ذلك المجتمع.

د. الآثار الناتجة عن الفقر:

يمكن القول بأن الفقر هو الأكثر الآفات الاجتماعية حدّة من حيث آثاره الضارة وانعكاساته السلبية على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، وفي ما يأتي عرض لبعض أهم هذه الآثار.

1. تفشي الأمراض الاجتماعية:

يمكن الإشارة إلى هذه الآثار بالآتي: (حمزة، 2011: 110)

أ. الجريمة:

فقد برزت مشكلة الجريمة وارتفعت مستوياتها بين فئات المجتمع الأكثر فقراً.

ب. التسول والتشرد:

وهو نتيجة طبيعية للفقر والأوضاع الأسرية الصعبة التي تدفع أفرادها للخروج عن إطار الأنماط الاجتماعية السليمة.

ج. انحراف الأحداث وتعاطي المخدرات وتناولها:

وهذه ظواهر اجتماعية يساهم الفقر وما يرافقه من ظروف أسرية صعبة في تغذيتها.

2. **إنخفاض المستوى الصحي:**

ينجم عن انخفاض المستوى الصحي لدى نسبة كبيرة من الأسر الفقيرة إلى ارتفاع نسبة الإعاقة نتيجة عوامل مختلفة ومنها، بشكل رئيس ضعف القدرة على تحمل نفقات الخدمات الصحية بسبب كبر حجم العائلة أو ضعف الدخل لديها، وهذا يؤدي إلى زيادة معدل الوفاة والإعاقة بين أفرادها نتيجة سوء الأحوال الصحية وكثرة الأمراض المستعصية.

3. **إنخفاض المستوى التعليمي والثقافي:**

يؤدي الفقر إلى انخفاض نسبة التعليم والثقافة لدى الأفراد بسبب ارتفاع نسبة التسرب من المدارس أو عدم القدرة على تحمل تكاليف الالتحاق بالمدارس.

وتشير دراسة أجرتها الأمم المتحدة في لبنان عام (1996) أن مستوى التعليم ينخفض لدى الأسرة الفقيرة، إذ لم يكن أرباب الأسر قد تلقوا تعليماً ثانوياً أو مهنياً مما ينعكس على أطفالهم بصورة أكبر الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع نسبة التسرب؛ ويعود إرتفاع هذه النسبة إلى الأسباب الآتية:

أ. تدني المستوى التعليمي في بعض المدارس.

ب. تدني العائد العلمي للتعليم.

ج. ضغط ارتفاع الأقساط المدرسية على موازنة الأسرة الفقيرة.

ونتيجة لذلك يمارس الفقر آثاره على المستوى الثقافي والتعليمي من خلال ضعف الاستفادة من الوسائل العلمية بسبب ضعف الموارد المالية، وكذلك بسبب سوء التغذية الذي يضر بنمو الإنسان وتطوره.(حداد، 8:1996)

4. **التهميش وضعف المشاركة في الحياة العامة**:

يمكن اعتبار ضعف المشاركة في الحياة العامة بشكل عام والحياة السياسية بشكل خاص من المظاهر المرافقة للفقر، فالفقير يسعى وراء الحد الأدنى من حاجاته المعيشية الأساسية وقلما يكون له

دور في مؤسسات المجتمع المدني بسبب انشغاله بإشباع حاجاته الأساسية وكونه أقل تواصلاً مع الأمور السياسية.

5. **الانعكاسات السلبية على واقع المرأة والأطفال:**

بات من الواضح إن الفقر يلقي أعباء إضافية على النساء ويضاعف التمييز بين الجنسين في غير مصلحة المرأة، فقد جاء في الاعلان الذي أصدره مؤتمر العمل الدولي في جنيف أن لجميع البشر أياً كان عرقهم أو معتقداتهم أو جنسهم الحق في العمل من أجل رفاهيتهم وتقدمهم الروحي، في ظروف توفر لهم الحرية والكرامة والأمن الاقتصادي وتكافؤ الفرص ونتيجة للفقر تتزايد أعباء العمل المنزلي لدى النساء، وكذلك الارهاق المتواصل لهن وضعف البنية الجسدية للأطفال بسبب عدم توفر الغذاء الصحي والسكن الملائم، وهذا ما يؤدي إلى هدر كبير في الرصيد البشري في المجتمع (Whithead, 2003:8).

6. **زيادة معدلات الهجرة:**

إن السعي وراء الحصول على دخل أفضل وتحسين مستوى المعيشة، قد يكون السبب الجوهري في الهجرة من الريف إلى المدينة ومن الدول الفقيرة إلى الدول الغنية، فالمناطق الريفية تكون مهمشة فقيرة للخدمات ووسائل الراحة فيها شبه منعدمة، وهذه الهجرة تؤدي إلى إهمال القطاع الزراعي وانخفاض مستوى الانتاج المحلي أو زيادة المشاكل في المدن بسبب زيادة عدد السكان، ومن ثم فإن التنمية والانتاج في الريف يتركان لكبار السن والعمالة الأجنبية وكذلك فإن الهجرة تساهم في حصول التفكك الأسري.

7. **مشاكل إجتماعية أخرى للفقر:**

تتفاقم الآثار السلبية للفقر إذا رافقتها مظاهر إجتماعية سلبية أخرى كضعف العدالة الاجتماعية واستشراء الفساد وقصور الخدمات الاجتماعية وغير ذلك، عندها يصبح الفقر قنبلة موقوتة قد تنفجر في ظروف معينة تأخذ شكل التململ الاجتماعي والصدام مع السلطة أو بين فئات المجتمع على خلق أسس غير إنسانية، كذلك بأن الفقراء يكونوا عرضة للاستغلال من قبل المجاميع والفئات المسلحة للقيام بالأعمال الإجرامية، وكلما إتسعت ظاهرة الفقر إتسعت معها الحروب والصراعات (قرة، 39:2003).

د. أسباب الفقر في العراق:

تضافرت عوامل عديدة لتكون أسباب للفقر في العراق، منها الحروب المختلفة والحصار الاقتصادي وطبيعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية والفساد المالي والاداري، لذا فإن دراسة ظاهرة الفقر في العراق ينبغي أن تنطلق من خلفية ما تعرض له الشعب العراقي من ظروف أثرت في افقار وإدامة إفقار فئات واسعة منهم، ومع كل ذلك لم يشهد العراق سياسات جادة وناجحة في سبيل حلّ مشكلة الفقر، بل إن كل ما يجري هو التعامل مع أعراض المشكلة دون التوجه لأسبابها الحقيقية.

1. الحصار الاقتصادي على العراق بعد عام (1990):

فرض الحصار الاقتصادي وجوده على العراق بكل قطاعاته الاجتماعية والاقتصادية والعلمية وتأثرت الفئات الاجتماعية فيه تأثراً كبيراً لاسيما محدودة الدخل، فقد خضع العراق منذ آب/ 1990، إلى حضر شامل طالت آثاره جميع مفاصل الإقتصادي العراقي، وكان الجانب الغذائي من أهم الجوانب التي تأثرت بذلك، وترتب عليه تصاعد كبير في مستويات أسعار السلع والخدمات، مما دفع الانفاق الاستهلاكي للأفراد بشكل عام والانفاق على المواد الغذائية بشكل خاص إلى الارتفاع

بصورة كبيرة. ونتيجة لحرب (1990) والعقوبات الإقتصادية التي فرضت بعدها، فقد أدى ذلك إلى تدني مستويات الخدمات الإجتماعية واتسعت دائرة الفقر، مع تفشي اجواء الفوضى وعدم الاستقرار على المستويات كافة (المسعودي، 24:2001). وقد أثرت ظروف الحصار الإقتصادي على الوضع المعاشي، فلم يعد هناك مخزون من الغذاء وتضرر حصاد الحبوب نتيجة لتدمير شبكة الري والبزل وعدم توفر الصيانة لذلك، والتضخم الذي حصل في أسعار المواد الغذائية، أما بخصوص الوضع الإجتماعي فقد أدى إلى خلل كبير في النسيج الإجتماعي والإقتصادي من خلال تسريح الأعداد الكبيرة من الأيدي العاملة وظهور العنف والقتل والسرقة، فضلاً عن ارتفاع معدلات وفيات الأمهات وتدهور الواقع الثقافي والعلمي وارتفاع نسبة تسرب الأطفال فضلاً عن تأثر قطاع التعليم والصحة وتدهور عملية التنمية وارتفاع معدلات الفقر.

2. الاحتلال الامريكي للعراق (2003):

جاءت الحرب العراقية الأمريكية (2003) لتكمل ما تركته الحروب السابقة من انهيار للوضع الإقتصادي والإجتماعي وتدمير للبنى التحتية وقطاعات الإقتصاد المختلفة، ولقد كان احتلال العراق، صورة بشعة ومروعة لعمل منظم من دولة محتلة في كل شيء تجاه بلد وشعب يمتلك إرثاً حضارياً يمتد لآلاف السنين، كان هدفه الأساس هو تحطيم المنظومة الإجتماعية بعدِّها جزء أساسي من عملية الرفض التاريخي تجاه التسلط والاستعمار ولوضع اليد على الثروات النفطية لتأمين امداد الصناعة والتطور الأمريكي من النفط مستقبلاً ومن خلال ما سبق نستطيع أن نوضح مجموعة من النتائج التي أفرزها الاحتلال الامريكي للعراق والتي ساهمت في تفاقم الفقر والحرمان (القيسي، 2011:4).

أ. هناك (2350) ألف شخص عراقي ضحايا الغزو الامريكي حتى عام 2009.
ب.أكثر من (5500) قتيل ومخطوف وسجين من العلماء والمفكرين.
ت.شملت النسبة الاكبر من عمليات الاغتيال من العاملين في الجامعات والكليات والمعاهد.
ث.هناك مايقارب (2) مليون عراقي مهجر داخل البلد، و(3) مليون خارجه، منهم (20) ألف طبيب، ما يشكل ثلث أطباء العراق.
ج. يوجد (3.33) مليون أرملة و(5) مليون يتيم، من إفرازات الاحتلال.
ح. إن ما بين (28%) من الأطفال يعانون من سوء التغذية و(15%) من أمراض مزمنة.
خ. هناك ما يقارب (8) مليون عراقي يعانون من الفقر الغذائي.
د. إذاً تتضافر العوامل السابقة لتشكل حلقة مفرغة تساهم في تعميق مشكلة الفقر وزيادة معدلاته.

3. الفساد المالي والإداري:

يعدّ الفساد من أكثر الظواهر التي شغلت الأوساط العلمية والإدارية وحتى الحكومية خلال الفترات الأخيرة لما له من آثار سلبية على المستويات الإقتصادية والإجتماعية والإدارية، فهو ينشأ بفعل تضافر عوامل عديدة منها ما هو قانوني واجتماعي وقانوني وغيرها، فضلاً عن كونه يأخذ أنماط مختلفة يعرفّ الفساد بأنه استخدام الوظيفة العامة للكسب الخاص وهذا يشمل مدى أوسع من السلوكيات مثل السلطة الحكومية، يمكن استغلالها لتحقيق منافع خاصة، أو أية ممتلكات يمكن استغلالها، أو رشوة وتجاوز التشريعات القانونية للمصلحة العامة. وقد ظهر الفساد المالي والإداري في العراق منذ القدم ولكن بشكل بسيط منذ نشوء الدولة العراقية في العشرينات، ولكنها ارتفعت بنسبة أكبر منذ بداية الحروب وفي عام 1980 وخصوصاً بعد حرب الخليج الثانية وفرض الحصار الإقتصادي. أما بعد عام (2003) بعد احتلال العراق، أصبح الفساد المالي والإداري آفة تنخر في

جسد البلد وتعرقل مساعي التنمية وتتسبب في انتشار ظاهرة الفقر. وأن من أهم أسباب ارتفاع ظاهرة الفساد المالي والإداري في العراق والتي يمكن ايجازها بالآتي: (جسام وشلال، 2011: 16-18)

4. أسباب إقتصادية:

كتدخل الحكومة في النشاط الإقتصادي والتحكم في الأسعار وخلق القيود وتضخم الجهاز الإداري وضعف الرقابة الداخلية على المؤسسات والأفراد.

5. أسباب إدارية:

كالتوسعات السريعة في أجهزة الدولة وخاصة العسكرية وضعف الرقابة الداخلية داخل المؤسسة وانهيار المؤسسات أثر سقوط العراق تحت الاحتلال.

6. أسباب سياسية:

منها احتلال العراق الذي ساهم بشكل كبير في إشاعة الفساد والمحاصصة الطائفية والحزبية، إذ ساهم بأن يتستر الموظف الفاسد بطوائفهم وأحزابهم لقد أحتل العراق حسب تقرير منظمة الشفافية الدولية عام (2004) المرتبة (129) عالمياً من حيث الفساد المالي والإداري المكون من (145) مرتبة، أما في عام (2005) فقد جاء في المرتبة (137) على مستوى العالم، وفي عام (2006) فقد احتل المركز الثاني من حيث أكثر الدول فساداً في العالم (جسام وشلال، 18:2011).

وقد أكدت تقارير هيئة النزاهة في العراق بأن خسائر العراق خلال السنوات الخمس الأخيرة التي أعقبت احتلال العراق (250) مليار دولار، ووصفت هذه النسبة بالكارثية، واعتبرت تلك المشكلة عائقاً كبيراً وتحدياً صعباً أما ازدهار وتقدم العراق مما سبق يتضح لنا بأن الفساد المالي والإداري يشكل عقبة أساسية في العراق لاسيما خلال الوضع الحالي من عدم محاسبة الفاسدين وضعف الرقابة، يعيق من عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومساهم فعال في ارتفاع حدّة التفاوت في الدخول بين أفراد المجتمع ورافد آخر من روافد ارتفاع معدلات الفقر.

7. عدم كفاءة السياسات الإقتصادية:

لقد رافق المسببات السابقة للفقر عامل آخر وهو عدم فاعلية السياسات الإقتصادية المتخذة بسبب القيود المفروضة والأزمات والحروب التي مرت على الإقتصاد العراقي والذي انعكس على كفاءة وأداء تلك السياسات ويمكن أن نشير إلى نوعين من السياسات بهذا الصدد: (لجلاج، 2009: 114)

8. السياسة المالية:

لقد اخفقت السياسة المالية كإحدى أدوات السياسة الإقتصادية في العراق طوال سنوات الحصار في السيطرة على معدلات التضخم وتحقيق استقرار سعر الصرف وتجنب الوقوع في فخ المديونية، وتحقيق التوازن في الموازنة العامة، لذلك كان ينبغيأن تتوافر في سياسات التصحيح درجة عالية من ضغط وترشيد النفقات والتركيز على أولويات الانفاق، وفسح المجال للقطاع الخاص وتفعيل الإيرادات السيادية الذي يتطلب مراجعة النظام 2003 بوجود عجز مالي تم تمويله من الضريبي وتلافي مواطن الخلل فيه وتظهر بيانات الموازنة 1990 خلال الاقتراض من الجهاز المصرفي الذي قام بخلق كتلة نقدية كبيرة، أدت الى زيادة كمية النقود وارتفاع الأسعار العامة بسبب عدم قدرة الجهاز الانتاجي على الاستجابة للزيادة في الطلب، وانخفاض القوة الشرائية للعملة ومن ثم ارتفاع تكاليف الانتاج والتأثير على النمو الإقتصادي ثم على التنمية الإقتصادية والإجتماعية.

9. السياسة النقدية:

كانت السياسة النقدية طوال سنوات العجز المالي سياسة توسعية ومسايرة في اتجاهات السياسة المالية مهمتها الأساسية توفير التمويل المصرفي من خلال التوسع في الإصدار النقدي، انعكس على عدم التوازن في التدفقات النقدية والتدفقات السلعية والخدمية، مما أفضى إلى تنامي ظاهرة التضخم من جهة، وتدهور قيمة العملة وتراجع سعر الصرف من جهة أخرى، والتي أدت إلى تآكل الدخل الحقيق للأفراد ولاسيما فئات الدخل المحدود وتباين في توزيع الدخول واختفاء الطبقة المتوسطة ليصبح المجتمع مقسماً إلى جزأين الأول ثري والآخر فقير. وبشكل عام لم تكن السياسات الإقتصادية التي اتبعت ملائمة مع المحيط الإقتصادي والإجتماعي، ولا تتناسب مع إمكانات المجتمع المادية والبشرية، مما خلقن تشوهات واختلالات في البنيان الإقتصادي والإجتماعي وعمقت المشكلات التي ألقت بظلالها على الواقع العراقي.

2. مفهوم وأنواع الاعانات والهدف منها وما هي الثغرات التي تخللتها:

تمهيد:

نتيجة لضعف كفاءة السياسات الاقتصادية الكلية (المالية والنقدية) المتبعة في العراق التي لم تكن ملائمة للواقع الاقتصادي والإجتماعي، خلقت تأثير مباشر على الفئات الاجتماعية لاسيما الفقيرة منها، أنتهجه العراق نحو السياسات التي تتعلق بمحور التنمية الإجتماعية وتوفير الخدمات المجانية لفئات الدخل المحدود، وعادةً ما تقوم الدولة بتقديم تلك الخدمات، مثل الدعم للسلع والخدمات الضرورية للمواطنين كخدمات الصحة والتعليم وخدمات إيصال الماء الصالح للشرب والكهرباء وبأسعار منخفضة، فضلاً عن الدعم المقدم للسلع والمواد الغذائية الرئيسة للفرد والغرض من هذا الدعم تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية لعموم أفراد المجتمع العراقي وكإحدى أدوات الحد من الفقر في العراق. ومن أهم الاعانات والأجراءات التي أتخذت في هذا المجال.

أ. **شبكة الأمان الاجتماعي:**

يرتبط مفهوم الرعاية الاجتماعية بما يسمى دولة (الرعاية والرفاهية) ويشير إلى جملة من الآليات التي ينبغي توفرها لمجموعة معينة من الأشخاص ما يعينهم على مواجهة صعوبات العيش وهناك عدد من الشروط لإقامة شبكة أمان اجتماعي فعالة (الأمم المتحدة، 2002: 95).

1. أن تقوم شبكة الامان الاجتماعي بتحويل ما يكفي من الدخل لضمان حد أدنى من العيش الكريم.
2. أن توفر التعويض المناسب للعاطلين عن العمل والمتضررين
3. أن تتو فر في بياناتدقيقة للأفراد وأعداد السكان ومستوى دخلهم، لتوفير العدالة الاجتماعية، التي ما زالت بالنسبة للكثير من البلاد حتماً بعيد المنال، فالفقر المدقع والجوع وإنكار حقوق الانسان ما زالت عالقة وقد زادت حدتها مع تفاقم الأزمات الاقتصادية.

بدأ العمل بقانون الرعاية الاجتماعية رقم 126 لسنة 1980 في العراق ويعدّ أول شبكة اجتماعية رسمية في العراق، وقد وضعت لتكمل مجموعة من القرارات في مجالات الضمان والتقاعد مثل قانون رعاية القاصرين ورعاية الأحداث ثم تطبيق نظام البطاقة التموينية.ونتيجة للأحداث التي مر بها العراق فإن قانون الرعاية الاجتماعية لعام 1980 أصبح غير قادر على حل المشكلات الاجتماعية فكانت الحاجة ملحة إلى تبني مفهوم شبكة الحماية الاجتماعية عام 2005 وذلك على وفق جدول للإعانة الاجتماعية يستند إلى حجم الأسرة والذي شمل شرائح اجتماعية مثل العاطلين عن العمل والمكفوف واليتيم والقاصر والأرامل) وكذلك الأسرة عديمة الدخل (سالم،

1132: 2012). وقد حددت الحماية الاجتماعية في العراق سقف الإعانة في العراق حسب حجم الاسرة، فالتي يبلغ عددها شخص (1) تستلم مبلغ شهري بمقدار (60000) دينار عراقي أما إذا بلغ عدد أفراد الأسرة (3) أشخاص تستلم مبلغ (120000)، أما إذا بلغ عدد أفراد الأسرة (6 أشخاص فأكثر)، فتستلم مبلغ قدره (180000) دينار عراقي. والجدول (1) يوضح وحدات شبكة الحماية الاجتماعية وأعداد الأفراد المشمولين بشبكة الحماية.

الجدول (1) المشمولين بشبكة الحماية الاجتماعية في العراق للمدة (2007-2011)

السنة	عدد وحداتالرعاية الاجتماعية (1)	عدد الأفراد المشمولين بشبكة الحماية (2)	عدد السكان (3)	نسبة (2)/(3) %
2007	87	772216	29700154	2.6
2008	90	673432	28059667	2.4
2009	90	734572	272063704	2.7
2010	89	317468	280945133	1.13
2011	91	405141	289386429	1.4

المصدر: الجدول من إعداد الباحثون بالاعتماد على: وزارة التخطيط، مديرية الإحصاء الاجتماعي والتربوي، ووحدات الرعاية الاجتماعية في العراق 2011.

وقد أخذت محافظة بغداد النسبة الأعلى من أعداد المشمولين بشبكة الحماية ولكل السنوات، إذ تجاوزت (30%) من أعداد الأسر (Ministry of planning,2008:47) ولكن على الرغم من ذلك يبقى العراق كحال الدول النامية ذات نسبة منخفضة من الانفاق على التأمينات الاجتماعية مقارنة بالدول المتقدمة التي احتلت النفقات الاجتماعية المرتبة الأولى، إذ تراوحت بين (48.2%) في ألمانيا و(82.2%) في الولايات المتحدة من الانفاق العام.

ب. **البطاقة التموينية:**

إن الهدف الأساسي لنشوء البطاقة التموينية هو توفير السلع الغذائية الأساسية المدعومة للمواطنين، لاسيما بعد فرض الحصار الاقتصادي على العراق، ولمعالجة جانب تأثيرات الحصار الاقتصادي الذي فرض على العراق بموجب قرار مجلس الأمن الدولي والحروب المتعاقبة، فقد اضطر العراق إلى تطبيق نظام البطاقة التموينية منذ عام 1990 والتي اصبحت بمرور الزمن السلة الغذائية للشعب العراقي، إذ تقوم الدولة بتوزيع سلة من المواد الغذائية بأسعار مدعومة عن طريق وزارة التجارة (النداوي، 206:2008).

وقد شكلت البطاقة التموينية عنصراً مهماً للفرد العراقي وهي وسيلة للتخفيف عن أصحاب الدخول المحدودة، ومن خلال الدراسات التي اجريت لوحظ بأن نظام البطاقة التموينية ساهم في تخفيض معدلات الفقر وان كانت بنسب قليلة لبعض السنوات مع وجود التحفظ على عدم الانتظام في توزيع مواد البطاقة التموينية ولاسيما بعد احتلال العراق.

ج. الانفاق العام على الصحة والتعليم:

انطلق العراق في هذه السياسات والتي تتعلق بمحور التنمية الاجتماعية وتوفير أفضل الخدمات الصحية والتعليمية للفئات ذات الدخل المحدود، لذلك فإن إحدى خيارات التخفيف من الفقر في العراق هو زيادة الانفاق على قطاعات الصحة والتعليم والسكن وغيرها من الخدمات العامة، والذي يساهم في تخفيف الفقر غير المادي الذي يأخذ أبعاد الحرمان الذي يعاني منه السكان وان استمرارية زيادة الانفاق على هذه القطاعات سيؤثر بدوره على الرفاه العام، لذلك فإن الانفاق العام

ينبغي أن ينطلق من الخطط التنموية والتي تتضمن قدراً أكبر من الموازنات لهذه القطاعات من ومن خلال المصادر الرسمية لوزارة التخطيط فإن نسبة موازنة هذه القطاعات لم تتجاوز (2-10%) من الاتفاق العام من (2006-2011) وعليه فإن زيادة الرفاه الاجتماعي تكمن في زيادة موازنة هذه القطاعات لتشمل أكبر عدد ممكن من الأفراد (البصري، 13:2013).

د. هدف الاعانات:

تهدف الاعانات لمعالجة الفقر إلى التأثير على مختلف المتغيرات التي تساهم في ارتفاع معدلات الفقر والتي تشمل في الغالب على مجموعة من الاعانات المالية والنقدية وبما إن للفقر مشاكل اجتماعية مختلفة على الفقراء ظهرت العديد من الدعوات للتخفيف من معدلات الفقر وآثاره على فئات المجتمع.

هـ. أهم الثغرات التي تخللتها الاعانات:

إن اعانات معالجة الفقر في العراق قد تخللها بعض الثغرات التي كانت من أهم آثارها هو التخلف من تحقيق الأهداف المطلوبة من تلك الاجراءات والاعانات ويمكن ايجاز بعض النقاط التي تم ملاحظتها من خلال دراسة السياسات الحكومية في مجال معالجة الفقر ومن بينها الآتي:

1. امتازت شبكة الحماية الاجتماعية بالطابع البدائي، وذلك لأنها تقوم على معالجة آثار الفقر وليس الأسباب الحقيقية له والتعرف على مشاكله.
2. تعاني شبكة الحماية الاجتماعية من عدد من المشاكل وذلك لأن أغلب الفئات المستهدفة ليس من الفقراء فقط، بل هي فئات خاصة، لذلك تحولت تلك السياسات من سياسات معالجة الفقر إلى سياسات رعاية لفقر، ووجود أعداد كبيرة وهمية وغير فقيرة مشمولة بشبكة الحماية الاجتماعية حتى أصبحت إحدى واجهات الفساد المالي والإداري في العراق.
3. إن شبكة الحماية الاجتماعية تحتاج الى تعديلات لتشمل فئات أخرى كالطلبة المتخرجين والذين هم بدون عمل وربات البيوت وذوي الأمراض الصعبة، لتشمل أكبر عدد ممكن من فئات المجتمع الفقيرة.
4. يعاني نظام البطاقة التموينية من بعض المشاكل ومن أهمها عدم الانتظام ولاسيما بعد احتلال العراق وكذلك بعدم العدالة؛ كونها تقدم لكافة شرائح المجتمع الفقيرة وغير الفقيرة، لذلك فهي بحاجة إلى تخصيصها وتوجيهها نحو الفئات الفقيرة وضمان انسياب موادها وتحسين نوعيتها.
5. إن الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر كانت أهدافها أساسية ومهمة، إلاّ أن عدم تطبيق تلك الأهداف من خلال التلكؤ في بعض الوزارات من جهة وضعف التخصيصات المالية من جهة أخرى، أثر ذلك سلبياً على تلك الاستراتيجية.
6. إن أغلب القطاعات التي تقدم خدماتها كالتعليم والصحة والبطاقة التموينية تمتاز بكونها تقدم لكافة فئات المجتمع بغض النظر عن كونهم من فئات المجتمع الفقيرة أم لا.
7. الفساد المالي والإداري في بعض الوزارت التي وكلت اليها تنفيذ أهداف استراتيجية التخفيف شكل عائقاً في بلوغ تلك الأهداف بالنسبة المطلوبة.
8. تعاني أغلب الاعانات من ضعف التخصيصات المالية الذي يعيق بدرجة كبيرة من تحقيق الأهداف المطلوبة منها كالتعليم والصحة والتي لم يتجاوز الانفاق عليها (10%) من الانفاق العام، وقطاع الرعاية الاجتماعية الذي لم يشمل سوى (1.4%) من السكان إلى عام 2011.

ثالثاً: الجانب التطبيقي للبحث:

تمهيد:

تعد الاعانات الاجتماعية التي تقدمها الدولة من أجل تخفيض معدلات الفقر الناشئ بسبب مجموعة من العوامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لها دور كبير في مساعدة الفئات أو الشرائح الاجتماعية المختلفة التي تعاني من الفقر نتيجة لأسباب متعددة ومثال على ذلك الاعانات التي تقدمها شبكة الرعاية الاجتماعية وفي بحثنا هذا نقوم باستقصاء ميداني لدور شبكات الرعاية الاجتماعية في محافظة ديالى.

شبكة الرعاية الاجتماعية / رعاية شؤون المرأة من حيث المبالغ:

تعد هذه الدائرة هي احدى دوائر الرعاية الاجتماعية والتي تعنى بشؤون ورعاية المرأة في محافظة ديالى من خلال تقديم الاعانات الاجتماعية لفئات اجتماعية مختلفة ومحددة على شكل نفقات شهرية، وقد تأسست هذه الشبكة بسبب قانون الرعاية الاجتماعية أو قانون الحماية الاجتماعية (قانون رقم 37) وقد بدأت عملها الفعلي في محافظة ديالى في عام 2010 وقد اهتمت بشؤون وحماية المرأة المتضررة وكذلك رعاية مختلف الفئات الاجتماعية التي تحتاج إلى هذه المساعدات أو الاعانات وفي الجدول (2) يوضح الفئات الاجتماعية التي ترعاها هذه الدائرة.

الجدول (2) الفئات الاجتماعيةالمشمولين بشبكة الحماية الاجتماعية في العراق للمدة (2015-2017)

ت	الفئات	المبالغ		
		2015	2016	2017
-1	كفيف	16800000	1900000	1200000
-2	مهجورة	23400000	10800000	18000000
-3	زوجة محكوم	12000000	84000000	18000000
-4	زوجية مفقود	216000000	144000000	96000000
-5	عانس	378000000	297000000	486000000
-6	عاجزة معاقة	396000000	343200000	300000000
-7	شلل رباعي	99000000	135000000	149400000
-8	يتيم الأبوين	594000000	396000000	432000000
-9	عاجزة	756000000	3567000000	540000000
-10	عاجزة ارملة	300000000	360000000	276000000
-11	مطلقة	164160000	100800000	630000000
-12	أرملة	423000000	522000000	297000000

المصدر: الجدول من إعداد الباحثون بالاعتماد على بيانات شبكة الحماية الاجتماعية في محافظة ديالى / قسم رعاية المرأة.

النتائج:

إن البيانات في الجدول أعلاه تبين مقدار الاعانات المقدمة من قبل دائرة شؤون رعاية المرأة في محافظة ديالى للسنوات 2015، 2016، 2017 التي توضح الفئات الاجتماعية المختلفة المشمولة بهذه الاعانات المالية والتي لها الدور والاثر الكبير في معالجة الفقر والحد منه وإن مقدار هذه الإعانات تختلف من فئة إلى أخرى كلٌ حسب احتياجته المادية وأوضاعها الاقتصادية والمعيشية، إن هذه الاعانات المقدمة لهذه الفئات تؤدي إلى تكوين دخول ثابتة لها وتحسين أوضاعها الاقتصادية لتعينها على مواجهة ظروف الحياة المختلفة.

الفئات الاجتماعية وأعدادها:

يوضح الجدول (3) أهم احصائية للفئات المسجلة في قاعدة بيانات ديالى قسم دائرة المرأة والمتمثلة بأعداد الكفيف والمهجورة وزوجة المحكوم وزوجة المفقود والعانس والعاجزة المعاقة... الخ.

الجدول (3) الفئات الاجتماعية وأعدادها للفترة من 2015-2017

ت	الفئات	الاعداد		
		2015	2016	2017
-1	كفيف	7	8	5
-2	مهجورة	13	6	10
-3	زوجة محكوم	50	35	47
-4	زوجية مفقود	90	60	40
-5	عانس	210	165	270
-6	عاجزة معاقة	165	143	125
-7	شلل رباعي	55	75	83
-8	يتيم الأبوين	330	220	190
-9	عاجزة	420	315	300
-10	عاجزة ارملة	125	150	115
-11	مطلقة	912	560	350
-12	أرملة	235	290	165

المصدر: الجدول من اعداد الباحثون بالإعتماد على بيانات شبكة الحماية الاجتماعية في محافظة ديالى / قسم رعاية المرأة.

تحليل البيانات:

إن هذه البيانات تمثل الفئات المشمولة من النساء بشبكات الحماية الاجتماعية، إذ تقدم لها إعانات بشكل دفعات شهرية تتراوح ما بين (100 ألف دينار إلى 300 أو 400) ألف دينار شهرياً، إذ أن مقدار الاعانة المقدمة تختلف من فئة إلى أخرى بحسب حاجتها إلى هذه الإعانات. إن هذه الإعانات تكون متغيرة من سنة إلى أخرى وكذلك من فترة إلى أخرى.

رابعاً: الاستنتاجات:

1. يعد الفقر من الحالات الاقتصادية التي يفتقد فيها الشخص الى الدخل الكافي للحصول على المستلزمات الرئيسية للحياة كالتعليم، والصحة، والسكن، والغذاء، وغيرها من الاحتياجات الضرورية لتأمين مستوى لائق للحياه، وتعتمد الآثار الناتجة عن الفقر كلما أرتفع حجم هذه الظاهرة، كالإنحراف، والتسول والجريمة، وغيرها.
2. حاول العراق من خلال عدد من السياسات والبرامج التي تهدف إلى الحد من الفقر وتقليل آثاره على فئات المجتمع، كشبكات الأمان الاجتماعي، والانفاق على قطاعات الصحة والتعليم، لكنها لم ترتقِ إلى الحد الذي يمكن من خلالها معالجة الفقر، وكونها تقدم لكافة الشرائح الاجتماعية بغض النظر عن كونهم من الفقراء أم لا، وتعالج الآثار الناتجة عن الفقر وليس أسبابه الحقيقية.
3. بلغ حجم الإعانة النقدية المقدمة من قبل شبكة الحماية الاجتماعية (180000) دينار عراقي أو أكثر بقليل لعدد (6) أفراد للعائلة الواحدة أي نصيب الفرد الواحد منها (30000) دينار، وهذا

المبلغ لا يحقق الحد الأدنى من تكاليف المعيشة، فقد بلغ خط الفقر المطلق للفرد العراقي الواحد (180596) دينار عراقي عام 2011، أي وجود فجوة نقدية بمقدار (130596) للفرد الواحد.

4. جاءت استراتيجية التخفيف من الفقر في العراق لعام 2009، كأحد ادوات السياسة الاقتصادية للحد من ارتفاع معدلات الفقر، ولكن لم تتجاوز نسبة الانجاز الفعلي لها (28%) من مجموع أهدافها المتمثلة بالتعليم والصحة والسكن والدخل وغيرها، وكان من عوامل ذلك التلكؤ في بعض الوزارات في تنفيذ أهداف الاستراتيجية وقلة التخصيصات المالية، والوضع الأمني، وكذلك للفساد المالي والإداري الموجود في بعض المؤسسات المنفذة للأهداف الاستراتيجية.

خامساً: التوصيات:

1. التنسيق بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية والتأكيد على تنويع مصادر النمو الاقتصادي واستدامته ووضع الاولويات التي تساهم في توليد فرص العمل والدخل للأفراد وتمكنهم من الحصول على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للتغلب على مشكلة الفقر و التخفيف من آثاره على المجتمع والدولة.
2. استخدام أدوات السياسة الاقتصادية، ومن أهمها السياسة السعرية، من خلال آلية الأسعار للحفاظ على الدخول الحقيقية للأفراد لاسيما ذوي الدخل المنخفض، لكون تحرير الأسعار يزيد من معاناة الطبقات الفقيرة، ومن ثم فلابد للدولة من دور لضمان حد مقبول من الغذاء لهذه الفئات سواء من خلال تحديد السقف السعري او من خلال توفير السلع الاساسية المدعومة.
3. إنشاء مؤسسات حكومية متخصصة بشؤون الفقر والفقراء ترتكز في أعمالها على تقديم الدعم المالي والفني وتوفير البيانات والمعلومات، والأفراد لمن هم دو ن خط الفقر وتوفير الدراسات الحقيقية من أجل إعداد وإقامة الإستراتيجيات والمشاريع التي تخدم الفقراء، لكي يستطيع واضع السياسة الاقتصادية من التتبع على أثر أهداف تلك الاستراتيجيات حول الفقر من خلال نسب الفقر ومعدلاته.
5. لابد من تشخيص وفهم دقيق لظاهرة الفقر من خلال تحسين قاعدة المعلومات والمتابعة بتنفيذ بحوث ميزانية ونفقات الاسرة لتوفير البيانات المهمة لقياس الفقر، إلى جانب تطوير نظام المراقبة والمتابعة لعرض التغييرات في محددات الفقر، بهدف إعداد استراتيجية ناجحة للفقر في العراق.
6. إعادة هيكلة برامج الحماية الاجتماعية لتوسيع نطاق عملها بهدف استيعاب الفقراء المستحقين وغير المنتفعين من تلك البرامج ورفع حجم الإعانة النقدية إلى (180596) دينار لرفعهم فوق خط الفقر.
7. إعداد استراتيجية وطنية فاعلة تعمل على مكافحة الفقر والامية والبطالة وتفعيل التعليم الالزامي وتحقيق المساواة بين الجنسين ورفع المستوى التعليمي وربطه باحتياجات السوق مع التركيز على الرقابة والتقييم لتلك الأهداف ورفع المخصصات المالية لها، على أن يتم تنفيذها من خلال مؤسسة رسمية تعنى بشؤون الفقر والفقراء.

المصادر:

أولاً: الكتب:

1. حمزة، كريم محمد، (2011)، مشكلة الفقر وانعكاساتها الاجتماعية في العراق، بيت الحكمة، بغداد.

ثانياً: الرسائل والاطاريح:

1. الجلاج، صادق زوير، (2011)، تحليل العلاقة الدالية بين النمو الاقتصادي والفقر في العراق، اطروحة دكتوراه، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد.
2. منصور، أحمد ابراهيم، (2007)، عدالة التوزيع والتنمية المستدامة، مركز دراسات الوحدة العربية، ط1.

ثالثاً: الدوريات العلمية والبحوث:

1. جسام وشلال، محمد صالح وعمار، الفساد و المعطيات والاثار واستراتيجيات المواجهة، المجلة العراقية.
2. القيسي، جمال، (2011)، آثار الاحتلال على منظومة القيم الاجتماعية للمجتمع العراقي، مجلة البيان، مصر.
3. اللواح، عبدالسلام وآخرون، (2009)، علاج مشكلة الفقر، مجلة الجامعة الاسلامية، المجلد السابع عش، العدد الأول، فلسطين.
4. المسعودي، توفيق عباس، (2010)، دراسة معدلات النمو اللاز مة لصالح الفقراء، مجلة العلوم الاقتصادية، المجلد السابع، العدد 26، العراق.
5. النداوي، خضير عباس، البطاقة التموينية في العراق،بين الحاجات الوطنية والضغوط الخارجية، المجلة.

رابعاً: التقارير والمنشورات:

1. الأمم المتحدة الاسكوا، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، تقرير التنمية الانسانية، 2002 نيويورك، الولايات المتحدة.
2. البنك الدولي، تقرير التنمية البشرية، 1990.
3. حداد، انطوان، الفقر في لبنان، سلسلة دراسات مكافحة الفقر، الأمم المتحدة الاسكوا، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، 1996، نيويورك.

خامساً: المصادر الأجنبية:

1. ANN whitehead, failing women، sustaining poverty, report for genderand development network, 2003.
2. Abodalgadir, Ali, chld poverty: concept and measurement, api/wps, 2004, Kuwait.